

## 『工藤敦夫オーラル・ヒストリー』を読む

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学政治経済研究所 公開日: 2009-02-14 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 西川, 伸一 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10291/1871">http://hdl.handle.net/10291/1871</a>

# 『工藤敦夫オーラル・ヒストリー』を読む

西川伸一

## 目次

はじめに

- 1 内閣法制局参事官として
  - (1) 参事官への出向
  - (2) 法案審査の現場
- 2 内閣法制局幹部として
- 3 内閣法制局長官として
- 4 議院法制局との関係、技官のカベ  
むすびにかえて

---

## 《要旨》

---

工藤敦夫元内閣法制局長官による「オーラル・ヒストリー」がこのほど刊行された。これは従来の内閣法制局研究に新たな一石を投じるものである。というのも、内閣法制局の内部にいた人物がその内実を、これほどヴィヴィドかつ詳細に語ったのはこれがはじめてであるからだ。本稿は、この「オーラル・ヒストリー」の内容を紹介するとともに、従来の「通説」と突き合わせて、いくつかのコメントを付したものである。

具体的には、「1」では、各省庁が内閣法制局参事官への出向者を決めるに際は、内閣法制局の意向が相当程度考慮されること、また、法案審査では、参事官は自身の出身省庁が関係する場合、むしろそれに厳しい審査をして、それ以外の省庁の信用を得ることなどが明らかにされる。「2」では、参事官の兄貴分・まとめ役としての総務次幹、長官見習いである第一部長、そして「何年やってもいい」法制次長と、幹部それぞれの立場の違いが描かれる。さらに「3」では、「トイレにも立てない」長官の国会答弁時の苦勞、内閣法制局批判に対する「政治の怠慢」との反論、および、長官の思わぬ「雑用」などに言及する。

---

## はじめに

### 【内閣法制局研究に新たな光】

政策研究大学院大学における C. O. E. オーラル・政策研究プロジェクトの成果物として、『工藤敦夫オーラル・ヒストリー』が 2005 年 3 月に出版された<sup>(1)</sup>。インタビュアーは、御厨貴政策研究大学院大学教授、金井利之東京都立大学助教授、そして清水唯一朗政策研究大学院大学リサーチアシスタント（肩書きはすべてインタビュー時点）の 3 氏である。その 15 回におよぶ口述記録は、A 4 判 2 段組で本文 418 頁という大部なものとなっている。

さて、工藤敦夫とは内閣法制局長官を 3 年余にわたって務めた人物である（長官在任：1989 年 8 月 10 日～1992 年 9 月 16 日）。その在任中には、わが国の戦後政治の転回点となった湾岸戦争が勃発した。それをはさんで、その前に国連平和協力法案の廃案があり、その後には掃海艇派遣の閣議決定、PKO 協力法の成立があった。

「内閣の法律顧問」である内閣法制局を代表して、工藤はこれらをめぐる国会論戦の矢面に立ち、政府案の擁護に全力を尽くした。ここで工藤が「解釈」を駆使して、自衛隊の海外派遣に道をつけた「功績」は大きい。1990 年代末からの、周辺事態法、テロ対策特措法、改正 PKO 協力法、さらにイラク特措法といった自衛隊を海外に派遣する諸立法の成立は、当時の工藤の「英断」なしには考えられない。

とはいえ、内閣法制局は政権の「黒子」をもって任じている。内部の声はなかなか聞かれず、その研究書も少なかった。その意味で、今回実現した工藤のオーラル・ヒストリーの内容は、内閣法制局の研究を大きく前進させるものと私は考える。以下では、『工藤敦夫オーラル・ヒストリー』を吟味し、若干の批評を行いたい。

なお、本文中の〈 〉の頁数はすべて『工藤敦夫オーラル・ヒストリー』の頁数である。

## 1 内閣法制局参事官として

### (1) 参事官への出向

#### 【参事官出向者の決まり方】

他省庁にはみられない内閣法制局の最大の特徴は、その中心的な仕事である法案審査や意見事務を担う参事官を、プロパー採用しない点にある。これは戦前から続く伝統である<sup>(2)</sup>。審査などには行政実務の経験が不可欠という理由<sup>(3)</sup>から、参事官には他省庁からの出向者が順送りに就いてきた。いったいいかなる人物がどのような基準で、内閣法制局参事官への出向を命じられるのか。

これについて従来より、「各省庁が競って優秀な官僚を送り込ん」でいるとの推測がなされてきた。「参事官は自分の出身省庁を担当するシステムになっているため、人選を間違えば即、法案審査に影響するからである。」<sup>(4)</sup>工藤の肉声はそれを補強するものである。工藤は、内閣法制局側でも常に適任者の品定めをしていることを明言している。

「法令の審査で各省から来ますね。そこで、ずっとやっている。その時には局長や課長も来るけども、若い人もたくさん来る。いろいろな法令で、しょっちゅう入れ替わり立ち替わり来るわけですね。その中で、〔参事官候補者の一引用者〕 目星を付けるんです。何年の期だったら誰と。」（下線は引用者。以下、同じ）〈94頁〉

工藤自身も内閣法制局から「目星を付け」られたのである。彼の官歴は約

40年に及ぶが、まず旧通産省に16年、その後内閣法制局に24年という勘定になる。旧通産官僚時代に、彼は大臣官房総務課の法令審査補佐員を3年半ほど務めている。このポストは、各局が作成した原案を法令審査し、通産省としての案にまとめる作業に携わる。さらに「法制局に行く時は、原案作成の各局の者と、それを通産省の案という形にした責任者として、総務課の者が一緒に付いて行く。そうすると、質問は、どっちに来るか分からないということになるわけですね。」〈25-26頁〉

そこで工藤は、担当参事官から「あなた、どこの幼稚園を出て来たんですか」とまで言われ、一方、すごすご通産省に帰れば「何で、参事官を説得できなかった」ということになり、「あそこ〔内閣法制局—引用者〕から出て、呆然としていた記憶がありますよ」〈25頁〉と吐露している。

立案省庁側にしてみれば、内閣法制局での法案審査が通らなければ、閣議請議できない。そこで、なりふり構わず参事官に取り入れることになる。次は旧大蔵キャリア官僚が紹介している例である。

「法制局における法律案の審査をなんとか原案通り通してもらいたいと、雪の日に早朝に出勤して同局の幹部を玄関で待ち続けたとか、相手の要求があれば、夜中の二時、三時でもその役人のところに赴いたとかなどの話は枚挙にいとまがない。」<sup>(6)</sup>

それでも、周囲は工藤の苦勞を「見ていてくれた」〈111頁〉のであり、工藤はやがてエリート・コースである内閣法制局参事官に「昇任」する(1969年10月6日付)。だれを参事官にもってくるか。もちろん、異動を命ずる人事権は各省庁側にある。しかし、あらかじめ「目星」を付けている内閣法制局の意向は最大限に配慮される。

参事官としての出向期間はおおむね5年である。これは「年季」とも言わ

れる。ある参事官の「年季明け」が近づくと、出向元の省庁から後任の打診がある。すると、内閣法制局は『『その人は、結構です』とか、『いや、あの人が欲しいんだけど……』』ということをやって、大体それで両方の考えが合うんです。私の、それ以後の経験では、そうゴタゴタすることはあんまりないんですけどね。」〈94頁〉

そこに本人の意思は考慮されない。内閣法制局行きを内示された際、工藤には「務まるのかな」というのが第一印象だったという。「自分たちの審査は、何と言っても、やっぱり政策優先ですね。それを持って法制局に行くと、理詰めでギリギリとやられて、どうしようもないなと、降参することがあったわけです。そういうことが、私に本当に出来るだろうか、と。」〈94-95頁〉

ただ、この参事官出向者の決め方をめぐっては、いまでは別の見方もある。あるキャリア官僚出身者によれば、確かに、工藤の古巣の経済産業省の場合、その出身参事官は「人格的にも素晴らしい方が多い」という。しかし、「省によっては管理職にしたいくないキャリア官僚を参事官に出向させるのだ。／管理職にしたいくないというのはどういうことか、性格に問題があったり、部下を怒鳴り散らしたりとか、とにかく部下を任せたくない人である。その結果、担当課の総括補佐と文書課の法令審査官が参事官に説明に行くのだが、怒鳴られる、罵倒されるという怖い目に遭うのである。」<sup>(6)</sup>（「／」は改行。以下同じ）

参事官出向が出向元省庁の厄介払いだとしたらたまらない。あるいは、内閣法制局 OB の中には、「省庁によってばらつきがあるが、トップは出さず、二、三番手あたりを出す省庁が多いのではないか」と指摘する者もいる<sup>(7)</sup>。

### 【「年季」5年の理由と「寄り合い所帯」の雰囲気】

参事官の異動のサイクル（「年季」）がほぼ5年と長いことも、内閣法制局の大きな特徴である。その理由について、「一本立ちできるのにはどうしたっ

て三年はかかる」と言われてきた。工藤はこの点についても「通説」に従っている。

たとえば、「法制局に来て、参事官は二年ぐらいい見習いという感じなんです」(27頁)、「〔着任当初は—引用者〕先輩の参事官が政令の審査をやるのを横で聞いて、やり方を習うというようなことが多かった」(98頁)、「一つの法律をやると、だいたい関係法律を見ることになります。それが十本ぐらいになると、かなりの範囲で見ているわけですね。それで、自分なりに、一つの相場感みたいなものが出て来るということがありますし、それを二年、三年と積み重ねていく。」(127頁)

また、参事官すべてが出向者という寄り合い所帯で、意思疎通に問題はないのかということがよく懸念される。しかし工藤によれば、「部」(各省庁の「局」と同じ)内外での風通しはいいようである。

「参事官というのは(中略)〔各部に—引用者〕五人ぐらいいしかいませんし、しかもしょっちゅう顔を合わせているわけですから、割に仲良くなる」(98頁)「〔審査についての協議は—引用者〕同じ部の中でもやりますし、他の部ともやる。他の部に行って相談するという場合でも、他の部だからということで、抵抗とか壁とかは全然ありませんね。」(101頁)

この点も、他の参事官経験者の証言と一致している。たとえば、旧大蔵省から出向した竹内勉(参事官在任：1961年4月15日～1966年8月1日)は、次のように往時を回顧している。

「私もたまたま縁があって昭和三十六年から六年間内閣法制局に勤務したが、このことは私にとり非常に荣誉であり、かつ、真に思い出深いも

のがある。(中略) 参事官等は皆各省から出向して来ており、いわば『寄り合い所帯』である。しかし、この法制局には寄り合い所帯にありがちな不調和音は一切なく、各々が互いに尊敬の念をもって接し、和気あいあいと楽しく過ごせる所であった。」<sup>(6)</sup>

参事官への出向は、各省から1名ないし数名に限られている。「仲良くなる」根底には「選ばれた」という共通のエリート意識があるのではないか。

ところで、参事官は各省庁の課長に相当する。参事官はエリート・コースに位置付けられているとはいえ、彼らは本省でのキャリアが中断することをどのように感じているのか。次の工藤の率直な述懐は、課長の「面白さ」「楽しさ」に言及していて興味深い。

「その間〔五年間の内閣法制局出向―引用者〕、疎くなるということはありませんよね。大体、各省そうなんですけれども、『これから課長になるうか』という時か、課長を一回やったぐらいの時に、法制局に行きますでしょう。法制局で五年間やりますと、課長の期間の三分の二ぐらいは、その期間になっちゃうんですね。そうすると、戻る時は、各局の筆頭課長、あるいは筆頭課長のちょっと手前ぐらいです。言ってみれば、一番面白い、楽しい時期を法制局で過ごしちゃうということは、あるかもしれないですね。」〈112頁〉

## (2) 法案審査の現場

### 【法案審査のスケジュール】

内閣法制局では繁忙期とそうでない時期が比較的はっきりしている。工藤はそれを「農繁期・農閑期」という比喩で説明し、「十二月から四、五月までが、忙しい」〈97頁〉という。そして、「農繁期」には「〔法案審査を一



引用者) 徹夜でやるようなことが普通で、また日曜日に出て来てやるというのが普通なんです。」〈123頁〉なぜこうなるのか。

法案には予算関係法案と非予算関係法案がある。前者は「国会に予算が出されると、それから三週間後までに閣議決定をする」と決められている。予算審議を遅滞なく進めるためである。工藤によれば、「これは意外に厳しくて」〈120頁〉、1月下旬に予算が国会に提出されれば、その3週間後の火曜日か金曜日が予算関係法案の提出期限となる。定例閣議は火曜日と金曜日に開かれるからだ。言い換えれば、内閣法制局はその期限までに法案審査を終える必要がある。ここを通らない法案は閣議に提出できない。さらに、各省庁はその審査時間を含んで法案を仕上げなければならない。

もし提出期日に法案が間に合わなければ、閣議前日の事務次官等会議で、その省庁の事務次官は理由を説明し、遅延理由書を提出しなければならない。遅延の事情説明は1回だけではなく、当該法案が提出されるまで、事務次官等会議のたびに繰り返されるのだという。これは事務次官にとって、耐え難い屈辱である。国会運営の面でも、野党が予算審議を遅らせる理由になる。だから「みんなピリピリするわけですよ。」〈同〉

参事官の激務の裏に遅延理由書という事情があることは、このオーラル・ヒストリーではじめて明らかにされたことであろう。

その上、「日切れ法案」といって、3月末までに国会で可決・成立しなければ、新年度の予算執行に問題が生ずる法案もある。この審査も急がなければならない。本会議で趣旨説明が行われる重要法案と格付けされる法案も、本会議が週2回しか開会されないため、審査期限に配慮する必要がある。「時間に追われての審査というのが、一番辛いですね。とにかく、後ろを切られると……。」〈194頁〉

旧大蔵キャリア官僚から衆院議員(民主党)に転じた平岡秀夫にも、内閣法制局参事官として勤務した経験がある(参事官在任:1993年7月2日～

1998年7月3日)。平岡は「農繁期」を振り返って、「息抜きは昼食後の休憩と退庁前の一本の缶ビールだけ。頭が充血する抑圧の日々」だったと述べている。職場に16時間半もいて14時間は法案審査にあたり、休日も出勤したという<sup>(9)</sup>。

意外なことに、法案審査は共同作業ではない。「法律は担当が非常にはっきり決まっています。ですから、後々まで審査を担当した参事官の名を付けて、『あれは、誰の法案』と、必ず言われるんですね。」〈167頁〉法案ごとに担当参事官が割り振られるのである。参事官各自が1年間に審査する件数は、「多い人は法律が十本ちょっと、少なくとも七、八本ぐらいで、政令が三十件ぐらい」〈124頁〉になる。

各法案をどういう順番で審査していくかも、参事官個人に任されている。

「誰からも拘束されませんからね。他の人から言われることはないし、自分でスケジュールを作って、部長と相談して（中略）それに合うように自分でテンポを合わせる。」「ものすごく独立的です。」「農繁期といった期間の中でも、各省の準備が間に合わなくて、審査に来なければ『ポカーン』としているわけですよ。することがないわけですから。他の人を手伝えるなんてことは絶対にないですから。」〈100-101頁〉

参事官がここまで独立して作業を行っているとは想像していなかった。だからこそ、他人に干渉されないため、参事官同士は「割に仲良くなる」のではないか。

#### 【読会方式による法案審査】

審査の手順は読会の方式がとられる。その理由は、内閣法制局の公式見解によれば、「当初から細部の議論に立ち入りすぎるときは、木を見て森を見

ず、全体を通ずる検討が不十分となるおそれがあり、したがって、骨子、大綱から構成へ、構成から個々の条文へと逐次検討が細部に及んでいくのが適当と考えられるからである。』<sup>(10)</sup> 骨子から細部へ、第一読会、第二読会、第三読会…と検討が加えられる。

参事官は自分に割り当てられた法案を、予算関係法案など提出期日が早い法案グループとそうでない法案グループに分ける。そして、まず前者の読会を進めて審査を終えてから、後者の審査に入ることになる。各読会の期間は法案の大小により、数日から十数日に及ぶ。しかも、ある法案の第一読会が終わるとすぐにその第二読会に移るわけではなく、別の法案の第一読会を先に行う。そうすることで、すでに第一読会を終えた法案を提出した省庁側にとって、法案を再検討する「十日ないし、十数日の余裕」が生まれるのである（図表1参照）。「そのスケジュール調整が、実は参事官にとっては大変なんです。」〈130頁〉

読会にあたっては、省庁側から三、四人の担当者が来て、参事官と事務官とで対応する。別室で行うのではなく、参事官、事務官がふだん執務している部屋にあるテーブルで行う。さらに注意すべきは、参事官の机は大部屋に「島」の形をとって配置されているのではない点である。各自の机は衝立と書類戸棚で仕切られおり、参事官は個室に近い状態に置かれている（図表2参照）。このあたりの臨場感こそ、オーラル・ヒストリーの醍醐味であろう。

官僚たちが個室ではなく大部屋で執務する「大部屋主義」は、「稟議制」とともにわが国官庁の無責任体質の象徴とみられてきた。準個室的な机の配置は、法案審査についての責任の所在が明確な参事官にふさわしい。またこれが、独立性の涵養にも通じていると思われる。

一方、参事官とともに審査に同席するノンキャリアの事務官の仕事は、「審査した後の整理とか、資料の収集が中心です。」とはいえ、「テーブル〔図表

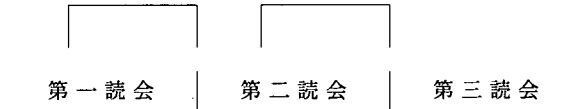
図表1 読会方式による法案審査の進め方

(I) 予算関係法案など提出期日が高い法案

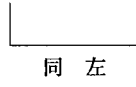
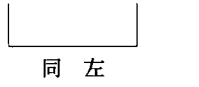
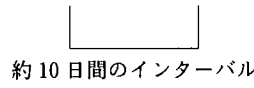
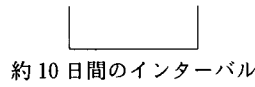
法案再検討のための時間的余裕

||

約10日間のインターバル 同左

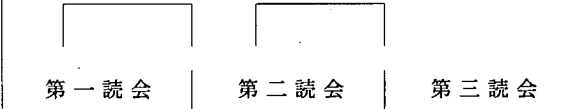


法案 A	法案 B	法案 C	法案 A	法案 B	法案 C	法案 A	法案 B	法案 C
------	------	------	------	------	------	------	------	------

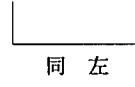
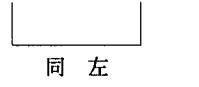
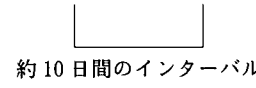
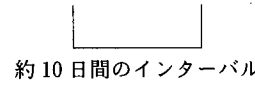


(II) (I)以外の法案

約10日間のインターバル 同左

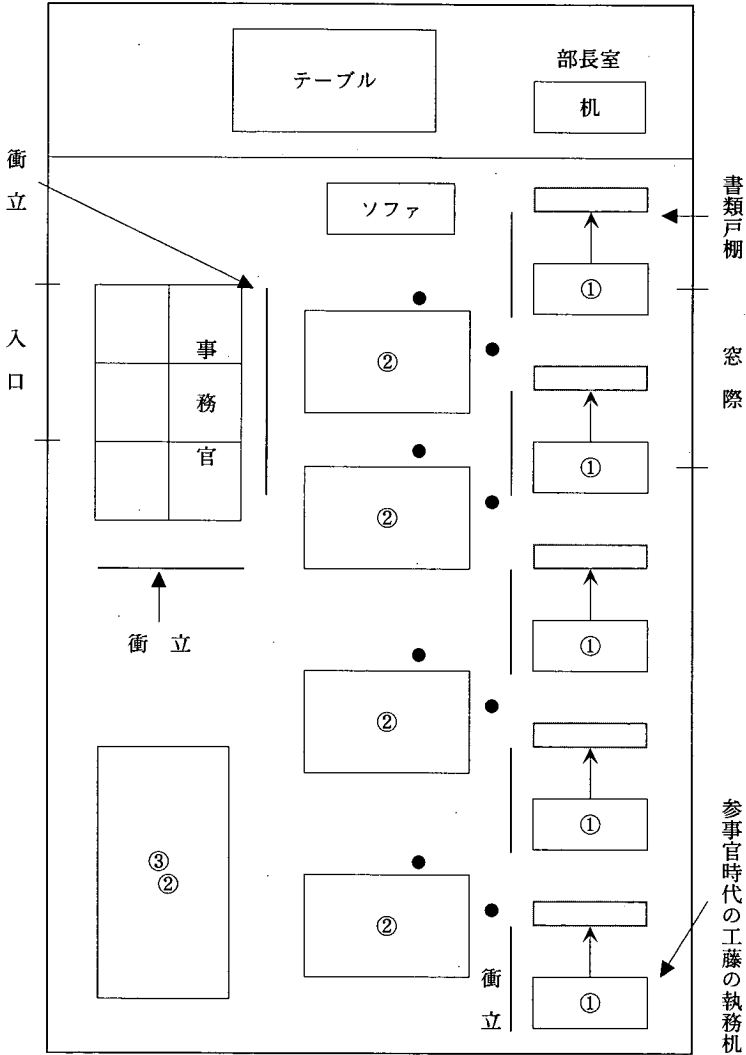


法案 X	法案 Y	法案 Z	法案 X	法案 Y	法案 Z	法案 X	法案 Y	法案 Z
------	------	------	------	------	------	------	------	------



『工藤敦夫オーラル・ヒストリー』を読む

図表2 各部の部屋の配置図



①は各参事官の執務机，(↑)向きに座る。②は審査テーブルで，各省庁の法案担当者が座る。③のテーブルは部屋によってはない。

出典：『工藤敦夫オーラル・ヒストリー』（政策研究大学院大学，2005年）98頁。

2の②を指す一引用者)には、常に来ています。発言は、あまりしませんけど、ずっとフォローはしています。」採用については、「法制局採用の人もいるし、他から出向して来た人もいます」とのことである。(95頁)

ノンキャリアについては「窓口天皇」という形容がある。「[キャリアの一引用者]秀才課長は“お客さん”であり、課の実権は課長補佐、万年係長が握る。これを“窓口天皇”という。」<sup>(11)</sup>なるほど、通常のキャリア官僚の2年という異動のサイクルとは違って、参事官は5年程度は在任する。とはいえ、内閣法制局に定年まで勤め上げるプロパー事務官の比ではあるまい。参事官と事務官の関係について、もう少し究めてみたい。

さて、第一読会では、「条文の審査に入る前に、社会の実態とか、過去の運用等を、しっかり聞かないといけない。(中略)後の条文審査に響いてくるので、そのあたりを議論して、こっちが納得していないといけません。」(195頁)もっとも、時間がないときは「いきなり個別条文に入る。ただ、その時は、本当に危険なんですよ。やっていくうちに、意外に思わぬ方向に発展しちゃったりしてね。」(377頁)

たとえば、法案審査が十分詰め切れていないと、政令審査で苦勞を強いられる。法律文に「別に政令で定める」などと書く場合、どこまで政令に委任するか(「下ろす」という)その範囲の確定が重要になる。「どの範囲のものを政令にするか、したがってどこまで書くつもりで、『これ以上は書けないよ』ということ、法案の時に、きちんとその省との間で詰めておかないといけない。政令に下ろしたら、各省は『ここまで書くつもりでした』と。こちらは、『そんなものは、政令委任していないよ』と。そういう話が出て来ると、政令になってから、えらくゴタゴタするわけです。」(124頁)

この「ゴタゴタ」については、前出の旧大蔵キャリア官僚が経験談を語っている。

「相手方と改正を約束したある事について、当然政令事項だとされていたものについて法制局から『それは法律事項であり政令改正で手当てをすることはできない』との判断をもらってしまった。法律はすでに国会に提出されてしまっている。約束が守られないことになるのである。(中略)そこで先方に政令案を渡すにあたり『申し訳ない。政令改正で手当てをするつもりだったがどうしても駄目だということなので実施をもう1年待つて欲しい』と深く頭を下げたのである。』<sup>(12)</sup>

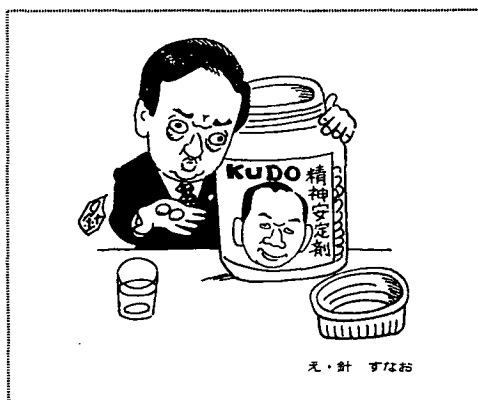
法案審査に関連して、工藤が長官として関わった国連平和協力法案（1990年11月8日廃案確定）については、その審査のドタバタぶりが紹介されている。

「審査していて、翌日になると、『あの案ではなくて、こっちの案にしてくれ』と言って来るんです。それをやっていると、『いやあ、そこは違う。こっちにしてくれ』と、本当にクルクル変わりました。『とてもいかな』と思いましたね。」〈407頁〉

こうして提出された法案の国会審議では、工藤は海部俊樹首相とともに批判の集中砲火を浴びたのである。黒子は表舞台に引っ張り出され、工藤は「陰の主演」、あるいは海部の「精神安定剤」に擬された（図表3）。

しかし、このときの苦勞が次に実ることになる。工藤は「いわゆるPKO法案の時は、その準備運動があったから、かなりまとまったんです」〈408頁〉と述べている。その理由として工藤が挙げているのは、自公民協力体制である。「次のPKOの時は、PKO主体で行きたいという話も、自・公・民で協力体制が出来たという話もあって、いろいろな土台が出来ていたわけですね。」〈同〉

図表3 海部首相の「精神安定剤」に擬された工藤長官



出典：『朝日新聞』1990年11月5日。

一方、当時の内閣官房副長官（事務）であった石原信雄は、「湾岸戦争のときに大変苦勞してつぶれた国際連合平和協力法案が、いわば一種のトレーニングになったわけです。指揮命令系統をどのように法文に書くかとか、このときの議論が役に立ちましたね。その経験があったから後でまとめるときに、比較的スムーズに法案化ができたんです」<sup>(13)</sup>と、どちらが内閣法制局長官かわからないような発言をしている。

また、工藤はPKO協力法案の作成過程について具体的に語っていない。対照的に、石原は内閣法制局と関係各省庁との調整の様子を明らかにしている。

「最終的に法制局と問題が起きますと、総理府の五階に大きな会議室があるんですが、あそこに私が行きまして、内閣法制局長官以下、法制局の部長や法制局の参事官にきてもらい、それに外務省と防衛庁と、それぞれの次官以下、責任者にみんなきてもらって、そこで議論をやったんです。最後になると、法制局とギリギリの話は、内閣としてこれはま



とめなければいけないわけですから、私と長官の工藤（敦夫）さんで随分議論しました。<sup>(14)</sup>

### 【用字・用語の統一】

読会が進むと、条文に使われる用字・用語の精査に至る。内閣法制局の審査基準によれば、たとえば、二字熟語の場合、最後の送り仮名は送らない。「割り当て」ではなく「割当」となる。ところが動詞になると送り仮名をつけ、「割り当てる」と書く。〈274頁〉法律文には促音であっても、決して小さな「っ」は使わず、ふつうの「つ」を用いる。「よって」ではなく、「よつて」なのである。ただ、工藤でも、どうして促音をこう表記するのか「何故だか分かりませんがね」〈275-276頁〉とのことである。

そして、これらの点を確認するために、読会では「各省から来た中で、一番若い者に条文を読ませる」「一条ごとに、読み上げさせるんです。」「『……するに当たっては』という時も、漢字の送りもあるものですから、『……するにトウたっては』と読むんです。「当」の字の下に、「た」が送ってあるよ、という意味です。」「慣れた者が来ると、すらすらと読むわけです。」〈131-132頁〉

「農閑期」になると、後述の総務主幹の主宰で全参事官が参加する「法令整備会議」を開いて、表現や用字・用語の勉強会を行う。『『こういう用語を使った』とか、『常用漢字でない漢字を使って、ルビを振った』とか、『こういう片仮名（英単語）を使った』とか、そういう勉強会みたいなものがあります。』これは毎年二、三回行われる。「法制局というのは、言ってみれば、そういうものの積み重ねなんですよ。」〈128頁〉そこでの議論は「法令整備関係資料集」として製本される。

こうした「職人芸」に長年携わってきた工藤は、「本や印刷物を見ていると、誤字脱字にすぐに気が付くんですよ。それから、仮名遣いとか句読点と

か、ものすごく気になるんです」という。〈335頁〉「職人」の勲章であろう。

そして、いかに「職人」でも、「条をずらしたりする時にミスが出やすい」のだという。

「例えば、第十条と第十一条とが並んでいますでしょう。十一条で十条を引く時は、『前条』となるわけですね。ところが、これを一つずつずらして、間へ一条入れますでしょう。そうすると、十一条で十条を指す時は、『前条』ではなくなるわけですね。」「だから、（『前条』を）第十条と直さなければいけないんです。それを、ずらしただけで、直し忘れることがあるんですよ。そうすると、法律として出来上がると、『前条』には全然関係ないことが書いてあるわけですね。」〈168頁〉

2004年の通常国会で審議された年金改革関連法案では、40か所に上る条文直し漏れが判明した。これはまさしく工藤の指摘したタイプのミスだった。工藤は「それは法制局としてはミスですね。それは、認めなければならない」〈416頁〉と述べている。

### 【法案審査における出身省との関係】

前述のとおり、内閣法制局参事官は全員が他省庁からの出向者で占められる。「年季」明けで戻ってから先のキャリアを考えて、出身省に有利な法案審査をするということはないのだろうか。工藤は「『自分の出身省に対して不利な扱いをしたから、これで自分は将来、身の振り方について不利になるだろう』とか、そういう心配をした人はいないですね」〈111頁〉と断言する。「本当に皆さん、法制局に来てからは、各省の色を出さないですね。」「自己規制でしょうね。それと、やっているうちに、そういうものが、およそ抜けて来るのかもしれないね。」〈110頁〉

この「自己規制」について、旧通産省出身の工藤は次のように説明している。

「通産と、どこかの省との意見の相違があったような時には、私自身も十何年間の経歴の積み重ねで、元々通産の意見に近い感覚でいるわけです。ですから、五分五分だと思っても、早めに（意見を）出すと、『通産に傾いた』と取られることがあるんですよ。私自身としては、五五対四五か、六〇対四〇で、ちょっと反対のほうにウエートを掛けたぐらいの意見を出して、ようやく両方が納得するんですね。』〈109頁〉

とりわけ、参事官に就任してすぐの頃は、出身省に利する審査をするのではないかという目で見られる。が、「法制局に行って二年、三年と経つと、他の省もそういう見方をしなくなってくる」〈同〉。5年間という「年季」が「生え抜き化」させるのである。法案についての出身省からのコンタクトも文書課、総務課という公式ルートを通じて以外にはない〈111頁〉。

出身省に有利な法案審査は決してしないということは、歴代の参事官も強調してきた。たとえば、旧運輸省から参事官に出向し（参事官在任：1962年5月1日～1967年10月16日）、その後運輸事務次官に栄進した中村四郎は次のように記している。

「〔参事官は—引用者〕出身省の法案担当者には厳しく接し、他省庁の法案担当者には親切になってしまったようである。参事官を出向させていない省庁は、割りを食ったような感じを受けるらしいが、実際はその反対である。高辻長官は、『法制局では各省出身者にその省を受け持たせても、ひとつも不都合なことはない、不都合なことになるような人は出向してこないからだ』<sup>(15)</sup>とっておられた。」

やはり旧運輸省出身の井山嗣夫（参事官在任：1978年6月27日～1983年6月3日）も「自分の出身省の意見と対立するような法案を審査する際に問題はなにか」と問われて、こう答えている。

「局の伝統として、法制局は原省とは別の立場にある、という心構えが叩きこまれ、原省の事情に詳しいだけかえって問題点を発見するように機能しなければならない。原省に対しては、参事官は皆厳しい指摘をしております、なれ合い等は絶対にはない。」<sup>(16)</sup>

また、先の中村の指摘にあるとおり、防衛庁、環境省など新興の省庁は参事官ポストをもっていない。一方で複数の参事官ポストを確保している「有力省」もある<sup>(17)</sup>。言い換えれば、これら新興省庁の法案は「素人」である他省の参事官によって審査される。この点は国会でも取り上げられた。東祥三衆院議員（自由党＝当時）はこう質した。

「国家の安危にかかわる安全保障の問題を、一人の安全保障の専門家もいません、一人の外交の専門家もいません、一人の軍事の専門家もいない内閣法制局という一官僚組織にゆだねてきたことが、国権の最高機関である国会の権威をおとしめているのではないのか、政治の責任を放棄せしめているのではないのか。」<sup>(18)</sup>

しかし、工藤はこうした懸念を一蹴する。

「〔参事官を一引用者〕『出したい』というのは、各省あると思いますよ。だけど、どこかの省が出していないから、不利になるとかという話はあまりないですね。私の当時には、文部省は出していなかったですが、だ

から文部省が別段、法案審査で何か不利になるとか、扱いが後回しになるとか、そんな話はおよそないですね。』<sup>(19)</sup> <111頁>

工藤や歴代の参事官の言い分に従えば、参事官は法案審査にあたって出身省におもねることは決してないし、参事官を出していない省庁が不利益を被ることもない、ということになる。あまりに優等生的という気がしないでもない。

「おもねる」とはニュアンスが異なるが、出向させていた参事官の知恵を借りて、法案作成の行き詰まりを打開した事例はある。1956年6月に成立した機械工業振興臨時措置法（以下、機振法）の場合、その立案に携わった旧通産省は同省出身参事官である吉國一郎（のちの長官）の尽力に助けられた。

中堅の機械製造業の振興を目指した旧通産省は、当初は自ら「機械工業振興事業団」を設立して、それを拠点に指導力を発揮しようと考えていた。しかし、事業団への国の出資をしふる旧大蔵省の反対でこの構想は頓挫し、代案として機振法が浮上してくる。

結局成立にこぎつけるが、この機振法は「法技術的にはきわめて異例の法律」で、「一読しただけではこれは何の法律であるかがよくわからない」<sup>(20)</sup> 代物と言われている。なぜこれが法制局（1962年7月に「内閣法制局」と改称）の審査を通ったのか。審査にあたったのは吉國である。彼は「機械工業振興臨時措置法なんていうものは法律らしくない法律ですけれども、ちゃんと通ったようなことでございます」<sup>(21)</sup> と明言している。

なぜ「法律らしくない法律」が「ちゃんと通った」のか。それは、出身省の政策と立法技術の双方に明るい吉國の存在抜きには考えられない。

**【質問通告には「下ろし」で対処】**

法案審査のほか参事官に負担を強いるものに、国会答弁がある。内閣法制局に限らず、答弁資料の作成は官僚に相当の作業量を課すことになる。各省庁ならば課長補佐以下のスタッフが協力して進められるが、内閣法制局の場合、参事官一人ですべてをこなさなければならない。ただでさえ法案審査で忙しいため、「やっぱりその時間ももったいない」〈241頁〉と工藤は本音を語っている。

そこで、工藤は議員に直接会いに行き、質問の取り下げを懇請したのである。

「出来れば、その場で質問をやめてもらいます。」「私は参事官当時、もっぱらそれを心掛けていましたね。」「というのは、（下ろせずに）戻って来たら、大変なんですよ。」「一番大変なのは、それ〔質問—引用者〕に答えを書かなければいけないことです。いわゆる答弁資料をね。（中略）特に、法案審査で忙しい時に、それが割り込んで来ますから、なるべくだったら、その場で『下ろし』をやるわけです。」〈239頁〉

現役時ならば、このようは真相はととも白状できまい。オーラル・ヒストリーの価値をここにも確認できる。

## 2 内閣法制局幹部として

**【総務主幹の官房長的作用】**

工藤は5年の「年季」が明けても、本省に戻されることはなかった。工藤の参事官在職が5年を過ぎたとき、前任者<sup>(22)</sup>が在職3年3か月で工藤に引き継いだことから、「あと一年九ヶ月は残っているんだよ」〈210頁〉と引き

留められた。また、旧通産省は内閣法制局に二つの参事官ポストをもっていた。もう一つには、工藤の3年後輩が就いていたが、工藤より早く1975年7月に原省に帰された<sup>(23)</sup>。

こうして工藤は、1975年の秋ごろには参事官の中で年次的に一番古くなってしまふ。工藤は「あるいは戻らないことになるかもしれん」〈同〉と少しづつ覚悟を固めていく。そして翌年6月に、工藤が属していた第四部の別府正夫部長から、「主幹にならないか」「吉國さん〔当時の内閣法制局長官—引用者〕が『是非……』と言っているんだけど」と切り出され、「決定的かな」と観念する〈同〉。

「主幹」とは総務主幹のことである。内閣法制局の幹部ポストには、長官以下、次長、部長（4部あるので4名）、総務主幹の七つがある。総務主幹を受けるということは、やがて部長をいくつか歴任してのち、次長、長官へと昇り詰めることを意味する。歴代長官はみな総務主幹を経験している。このポストに就けば、もはや原省に戻されることはない。

総務主幹の役割については、他省庁の官房長に当たるという元内閣法制局長官の大森政輔による言及はある<sup>(24)</sup>ものの、これまであまり詳しく知られてこなかった。工藤の発言はこの空白を十分に埋めてくれる。

内閣法制局には各部のほかに長官総務室があり、第一課（現・総務課）と第二課（現・会計課）に分けられている。「この総務室が言ってみれば文書・人事・予算・会計・福利厚生と、いわゆる官房的なことを全部やっているわけです。総務室は（中略）二課構成になっています。これを束ねたようなことで、総務主幹という形になっているわけです。」〈208頁〉

とりわけ注目すべきは、参事官の人選について、総務主幹が果たす役割である。工藤によれば、その人選は次のように進められる。

- (1) 5年の「年季」が明ける参事官の後任について、各部の部長が具体

的に指名する。

- (2) その意を体して総務主幹が、各省の官房長に「何年の誰」を参事官に出すように掛け合う。
- (3) 各省が当該人物と「それ以外に、こういう人も……」と数名の候補者を伝えてくる。
- (4) 総務主幹が各部と相談して候補者を一人に絞り込み、各省に「交代の時期は、半年ぐらいの範囲内で、各省の都合のいい時でいいけれども、この人を……」と返事をする。(209頁)

「〔参事官が一引用者〕五年ごとに回転すると、一年に四、五人が人事の対象になるわけ」〈同〉であるから、これは総務主幹の中心的な仕事の一つである。

総務主幹の「外向き」の仕事としては、この他に財務省との予算折衝、内閣官房とのスケジュール調整、各省折衝がある。もっとも、予算折衝については予算額が小さいため「事実上は内閣官房の会計課にお願いする形になる」〈同〉という。

これに対して、「内向き」の仕事には、「参事官の兄貴分」としてのそれがある。一国会が終われば、各部の法案審査で問題になったことなどを出し合う参事官会議を総務主幹の主宰で行う〈210頁〉。

さらに、総務主幹は「原則は、法令審査から解放されます」。そのため、「主幹というのは、法制局参事官ではないですよ。法制局参事官というのは、法令の審査をする。主幹になると、内閣法制局事務官になるんです。（中略）だけど、この時だけは、参事官を兼務させられました。」「ちょうど手が空いているので」領海法の審査を「『やれ』と言われた」〈216頁〉と。工藤は総務主幹に昇任すると同時に、第四部参事官を併任している（1976年7月13日付）。



ただ、ここでの工藤の言い方は、誤解を招くのではないか。工藤は総務主幹として例外的に参事官を兼務したと述べている。しかし、工藤の前任者の前田正道（第一部参事官併任）も、さらにその前任者の別府正夫（第四部参事官併任）も参事官を併任している。さらに工藤の後任の関守から現職の近藤正春に至るまで、総務主幹は全員第一部参事官を併任している<sup>(25)</sup>。内閣法制局事務官である総務主幹が参事官を併任するのは、決して例外ではなく、それは既定の大原則なのである。

### 【参与会のアレンジ役も総務主幹】

内閣法制局には参与会という会合がある。1959年度の予算要求で、「学界等の権威者より助言と協力を受けるために五人の参与を設置」したいという法制局の要求が認められ<sup>(26)</sup>、参与会が定期的にかれることになった。参与には長官OBのほか高名な学者が就いてきた。開催頻度は「頻繁な時は、月二回。通常は、月一回。」〈417頁〉

その形式は、参事官が持ち回りで担当者となり、「その担当参事官が議題を決めて、資料を全部作って、その場で説明をしなければいけない」ので、「参事官にとっては大変なんです。」〈212頁〉驚くべきはその出席者で、参与および参事官だけでなく、長官から部長に至るまで、内閣法制局の幹部全員が勢ぞろいする。

長官公邸を会議室にして、夕食をとった後、二時間程度、議題について意見交換する。確かに「学識の深い方々の集まりであるだけに、正に談論風発といった有様」で<sup>(27)</sup>、参事官には勉強になるうが、これだけの頻度で開催するのは負担が過ぎよう。

そして、担当者との事前調整、当日の司会にはじまって、食事の手配、資料の編集・保存に至るまで、雑用のすべてが総務主幹の仕事なのである。

こうしてみると、総務主幹とは参事官の扇の要に位置付けられること

がわかる。参事官の中で年次的に上の者でないと、「兄貴分」として務まりそうにない。その点からすれば、後に長官となる大森政輔の総務主幹就任は「大胆な」人事と言わざるを得ない。判事から検事に「転官」して、法務省民事局に勤務の後、いきなり総務主幹として内閣法制局に異動している。

大森自身はこの異動について、「昭和五三年四月に裁判所から法務省に三年程度の予定で出向し、遠からず裁判所に復帰することを念頭において日々を送っていた者として、驚天の出来事ではありました」<sup>(28)</sup>と述べているにすぎない。大森は総務主幹を「閑職」と記しているが、工藤が述べている役割を参事官の経験のない大森は、どのようにこなしたのだろうか。おそらく、年次の最も古い参事官がその代役を務めたのであろう。

#### 【第一部の仕事・第一部長の役割】

四部構成をなす内閣法制局の組織のうち、第一部は他の三つの部とは異なり法令審査には当たらず、意見事務を仕事としている。具体的には、工藤は「〔各省庁から照会された〕法令についての意見や解釈——これが、まず第一の仕事」、第二は（中略）国会での〔内閣法制局—引用者〕長官答弁というのがあります、「それから、国会から内閣に対して質問主意書というのが出ますが（中略）この回答も一部の担当です」〈233頁〉と三つを挙げている。

各省庁からの照会の一つに、内閣官房が作成した談話のチェックもある。「原稿が来て、『こういう言い方で、問題はないか』と。」「そういうことは、内閣官房と当方との間では、しょっちゅうあるんですよ。」〈232頁〉印象的な事例として、1977年9月に発生したダッカ日航機ハイジャック事件に際して、当時の福田赳夫首相が述べた「人命は地球より重い」という談話がある。これも、「もちろん〔内閣法制局に—引用者〕回って来たと思います」〈同〉という<sup>(29)</sup>。首相や官房長官の談話は、すべて内閣法制局第一部が精査

しているのである。

工藤が総務主幹、第四部長を歴任したあと、この第一部の部長に着任するのは、1985年11月のことである。第一部長は4人いる部長でも別格であり、その後は次長、長官と出世するのが通例のコースとなっている。長官の長期在任<sup>(30)</sup>を改めた吉國一郎長官（長官在任：1972年7月7日～1976年7月9日）以降で、第一部長に就いた者で次長、長官とならなかったのは、病気で退職した前田正道と農水省出身の関守だけである。後述のように、法務、旧大蔵、旧通産、旧自治の4省出身者でなければ、次長、長官へと進めない。

それゆえ、第一部長は「長官と行動を共にすることが多いんですよ。要するに、予算委員会の時も、長官の後ろに座っていることが多いんですね。」〈329頁〉「私の意識から言うと、第一部長に補佐を求めるというよりは、『将来、お前が長官になるかもしれないのだから、（それまでに）勉強しておけ』という感じのほうが強いですね。」〈405頁〉

また、長官見習いとして一緒に行動しない時は、「内部にある過去の資料を一所懸命読む（中略）一所懸命読んで、覚えるわけですよ。で、必要ならば、メモをする。要するに、それは自分にすぐに役に立つのと同時に、次長や長官になった時に役に立つわけなんですね。」〈330頁〉

その点で工藤は、見習い期間が短すぎたと悔やんでいる。「私は四部長が長過ぎたと思っているんですよ。四部長は七年弱、六年十ヵ月ぐらいやりました。それに対して一部長は、結果的には八ヵ月ぐらいです。」〈同〉

### 【「何年やってもいい」法制次長】

そして、工藤は法制次長に就く（1986年7月）。その職務について、「次長というのは、何年やってもいいな」〈335頁〉という。「決まったことというのは、週二回の次官会議に出席するということですがけれども、次官会議に出て行っても、法案や政令の説明というのは各省がやりますから、自分で

説明することはないわけです。(中略)あとは、さっきの法案や政令なんかが出される時には、それに全部目を通す。長官はほとんど見る時間がないですから、言ってみれば、それに目を通すということが、特に忙しい時は一番きついですね。」〈同〉

法案や政令に「全部目を通す」次長は、法令の用字・用語の統一について各省庁に通知して徹底を図る役割を担っている。1981年10月に常用漢字表ができた際には、「法令における漢字使用等について及び法令用語改正要領の一部改正について」という文書を次長名で各事務次官に出した。(273頁)

この関係で、法制次長は国語審議会の委員を務めている<sup>(31)</sup>。これには意外な印象をもったが、工藤の説明をきくと納得がいく。

「(用語に関して)『法令の時は、こう使っていますよ』とかいうことは、その時に意見として言うわけです。だから、『その字まで削られたら困ります』とか、あるいは『法令では、そういう送り仮名は、こういう場合が多いんですよ』とか言うことがあるわけですね。」〈同〉

ところで、気になったのは、工藤が「私は次長になる時にも、抵抗があった」(410頁)と漏らしている点である。すでに述べたとおり、第一部長から次長への昇格は既定路線で、それ以外の次長就任例はない。この発言は、工藤の長官在任中の湾岸危機/戦争への対応をめぐる長官罷免の話のついでに出たものだったので、これだけで素通りされている。だが、どういう「抵抗」だったのか興味がある。

また、余談になるが、工藤には次長時代、右翼と密室で対面で対応した「武勇伝」がある。天皇の代替わりで皇室に相続税を支払わせるとの見解を示したところ、右翼の大物が「けしからん」と内閣法制局に乗り込んできた。「まさか長官に会わせるわけにはいかないから、私が対応しました。」「一応

のお応えはしましたけどね。時々、机をドーンと叩くとか、その程度はしました（笑）。〈387-388頁〉室外には警察官が待機していたというが、危機管理の点で笑い話ではすまされない。

### 3 内閣法制局長官として

#### 【国会答弁の苦勞】

1989年8月に、工藤は第56代内閣法制局長官に就任する。旧通産省出身の長官としては、吉國一郎以来二人目である。それについて、インタビュアーに「傾向性があるというわけではない」と念押しされて、工藤は「……というように思います」と応じている〈11頁〉。ただ、長官に就任できるのは法務<sup>(32)</sup>、旧大蔵、旧通産、旧自治の4省出身者で決まっており、そうした「傾向性」はある。工藤の後の長官ポストは旧自治、法務、旧大蔵、旧通産、旧大蔵（現・阪田雅裕長官）と回っている。

長官と次長との役割分担については「長官が外向きをやっているなら、次長は中向きのことをやる」〈329頁〉という。「外向き」の仕事のうち最も重要なものは、もちろん国会答弁である。

工藤によれば、答弁で気を遣うのは、質疑から答えまで間を空けないことである。「間が空くと、質問者は非常に苛立ちますし、委員会の運営としても、大変拙いんですね。」そして、『むしろ、他の省だな』と思っても、危ない時は先に出て答えるんです。答えると道が付くんですね。』〈236頁〉内閣法制局長官がまず法律的な議論で道筋を定めてやると、その後の政治的論戦がふれずにうまく進むのである。

それゆえ、いつ答弁に立つことになるか予想がつかない。「だから、『全然関係ない事項の質疑が続くな』という時に、委員長に『トイレに行ってください』と断って立つんですね。」そのタイミングが「意外に難しい」〈404頁〉

と打ち明ける。

また、長官に限らず内閣法制局幹部が国会答弁をする場合、いわば官僚の決まり文句である「検討します」とは言えない。「イエスカノーしかないんですね。」もし常套句を使ってしまえば、「それはこっちが何も分かっていないということですからね。」「『駄目なものは、駄目』と言わなきゃいけない」〈237-238頁〉のだという。

内閣法制局の答弁如何によっては、法案を提出した省庁がせっかく予定していた委員会採決が延期されかねない。その法案をめぐる政策的な問題の議論が終わり、採決が見えてきた段階で内閣法制局に見解を求められることがままあるからである。そこで、法案を提出した省庁は「よしなに答弁してください」と耳打ちするが、内閣法制局としては「そうはいかないよ」〈238頁〉と突っぱねる。「これで委員会が混乱しちゃうと、今日は採決にならない」〈同〉と内心思いながらも、内閣法制局らしく論理を通した答弁をするわけである。

### 【「政治の怠慢」】

前述のとおり、1991年の通常国会、いわゆる湾岸国会で、工藤はたびたび答弁に立った。湾岸戦争勃発後、政府は時間のかかる自衛隊法の改正を経ることなく、自衛隊機を現地に派遣できる途を懸命に探した。国際移住機構の要請に備えて、避難民輸送の態勢を整えるためである。そこで注目されたのは、自衛隊法100条の5<sup>(33)</sup>である。

「自衛隊法第百条の五を使って、政令を作ったんです。それが、国会で散々やられました。それは『国賓等の輸送』という条文で、当初、条文を作成した時の狙いは、『国賓、内閣総理大臣等々の輸送』にあったわけで、(自衛隊機で)運ぶ人は『内閣総理大臣その他政令で定める者』

ということでした。それで、『政令で定める者』というところに、暫定的に避難民を入れたわけです。ところが、『そんなもの、国賓等と同列に並べることが出来るか』とか、国会で散々やられました。」〈408頁〉

当時の新聞報道によれば、1991年1月17日の安全保障会議で橋本龍太郎蔵相が工藤に「髪の毛一本のスキでもいい。なんとか工夫できないか」と迫った。そして、1月19日前後に海部首相が工藤と密かに会い、「何とかならないか」と促すと、工藤は「そこまで総理が言われるなら致し方ありません。やってみましょう」と応じた、という。それ以降、工藤の答弁はそれまでの首尾一貫したものから、「複雑怪奇」なものへと変わった<sup>(34)</sup>。

残念ながら、こうした要請の有無、解釈の揺れについて、工藤は具体的に言及していない。『『いろいろな周辺の事情から、法律的に読めないことはない』』ということをやった話です」〈同〉と意味深長な言い方にとどまっている。

ただ、この湾岸国会やそれに先立つ1990年10月の中東国会での自身の役回りをおそらく想起して、こう語っている。

「法制局というのは黒子なんです。黒子が舞台の前に出て踊るなんて、異常なんです。それは、私は徹底して思っていましたからね。黒子が前に出ては、いかん。前に出たように見えても、いかん。」〈415頁〉

そして、工藤は「政治」への不満を口にする。

『『直してはいけない』と、『直すのが難しい』という合間にあって、『解釈を変えろ』と言うのは、議論の立て方が違うと思いますね。』『(法制局が)大上段に振りかぶったようなことをやるとしたら、それは政治の

怠慢じゃないですか』と、ある代議士の方に言ったら、『君、それは絶対と言っちゃいけないよ』と言われました（笑）。』〈416頁〉「出来た法律を、いかに解釈するか、いかに運用するかという話と、出来ている法律が世の中に合っているか、合っていないか、したがって改正するかしないかという話とは、全然別の話じゃないですか。合っていないと思ったら、速やかに改正すべきなんですね。それが、合っていないから、それをちょっと曲げろと言うのは、解釈ではない。』〈同〉

これこそまさに、内閣法制局に鬱積している感情を吐露したものであろう。政権党はいわば内閣法制局に甘えて、法律を変えずに解釈のつじつま合わせで、政策を法的に正当化してきた。その過程で、内閣法制局長官は国会での「三百代言」などという野党の追及に堪え忍んできたのである。あるいは、湾岸危機以降、政権党内からすら「柔軟な」解釈に応じない内閣法制局に対する批判が高まり、長官の罷免を求める声さえ高まった<sup>(35)</sup>。

当時の事態は、もやは「職人」としての良心とプライドを保ち得ない限界に達していたということであろう。さらに工藤の言葉を重ねる。

『「そこまでおやりになりたいのなら、どうぞ、条文から改正してください』という聞き直りみたいなものですね。『条文が直るのなら、何も、こんなことを私は言いませんよ』ということがありました。当時の憲法解釈の話でも、『そこまで言われるのなら、憲法を改正されれば、それは私は何も言いません。（中略）憲法改正をすとか、しないとかというのは、法制局の話ではありません。これは、政治の話です。自分たちは、政治の話をなされないでいて、我々に「どうこうしろ」と言うのは、おかしいじゃないですか』という感じで、常に物を言っていました。』〈409頁〉



「やってみましょう」とうなずく背後で、工藤はこのような暗闘を挑んでいたのである。実はいま、憲法改正を一番望んでいるのは、内閣法制局ではないのか。

### 【意外な「下働き」】

内閣法制局長官は首相や各閣僚と同様に特別職公務員であり、その重量感に異論はない。ところが、閣議や国会の本会議場で下僚のような「下働き」を強いられている。こうした実態も、オーラル・ヒストリーでなければわからなかったであろう。

まず閣議で。閣議室に入るのは首相、各閣僚、内閣官房副長官（政務・事務）、および内閣法制局長官だけである。雑務をこなす事務方は一切いない。閣議書類が大臣の花押を求めるために回される。中には、関係大臣だけが署名すればよいものもある。「大臣の皆さんは、自分が署名すると、その書類をポンと横に置くだけなんです。それで、次に署名する必要がある大臣のところを持って回らなければならない。」事務の官房副長官がそれをやるのであるが、一般事項や人事案件の説明で手が離せないときがある。そのときは「私がやらなければならない。」〈401頁〉

これについて工藤は、「サポートする人が誰もいないということは、非常に珍しいことですし、不思議なことです」と語っている。行間には抜きがたい不満が読み取れる。確かに、内閣法制局長官の手を煩わせることではない。

加えて、閣議での「下働き」的な仕事に、閣僚の発言を記録する作業もある。官房副長官（事務）も務めた後藤田正晴が語るところによれば、「正式な案件が終わったあとで、各閣僚の発言があるわけです。官房長官が、何か発言はありませんかと必ずいいますから。そこで発言することにわりあい重要な事項が入るんです。それは内閣官房としては残しておかなければならない。（中略）閣僚発言を誰が書くのかということなんです。これは内閣官

房副長官が書くんですよ。』<sup>(36)</sup>

ところが、「書くのがいやな」後藤田は、因果を含めて当時の内閣法制局長官であった吉國一郎に押し付けた。入省年次でも、吉國（1940年入省）は後藤田（1939年入省）の後輩であった。その後、後藤田の後任には、川島広守（1942年後期入省）が就いた。

「こんどは吉国君の方が先輩なんだ。だからメモ役は川島君に替わったという話を聞いた。それでついこの間、いま誰が書いているんだと言ったら、いや、いまは法制局長官だって（笑）。」<sup>(37)</sup>

この伝でいけば、工藤の長官在任時の官房副長官である石原信雄は、工藤より1年先輩の1952年入省である。果たして、年次からいって、工藤は記録係も務めていたのであろうか<sup>(38)</sup>。

いずれにせよ、工藤がもっと不満に思っているのは、本会議場での役どころである。本会議場の雛壇には政府側の事務方は、事務の官房副長官を含めて誰もいない。内閣法制局長官だけが慣例的に「総理が斜めに見えるところに、一人ポツンと座っているんです。」時に、野党の代表質問に対する首相の答弁に不備があり、野党が「答弁漏れ！」と叫んで議長席に駆け寄る事態が起こる。こうした場合、議院運営委員会の与野党理事の協議が議長席周辺で行われる。その輪の肩越しに、内閣法制局長官が「あれは、こういう形で答弁している」と口を挟むのである。「何で、それを私がやらなければいけないのか。」〈402頁〉

加えて、首相演説に対する各党の代表質問で、予定されていた質問が飛ばされた場合、内閣法制局長官が首相の手元にある答弁案からその部分を引き抜いてくる。質問されていない項目まで、答弁を読んでしまっはまずいからだ。とはいえ、「そういうことを、なぜ法制局長官がやらなければいけないのか。」

いのか。」〈402-403頁〉確かに、これは首相秘書官の仕事であろう。

#### 4 議院法制局との関係、技官のカベ

##### 【議院法制局との関係】

法制局と名の付く役所は内閣法制局以外に、立法府の議院法制局がある。実際には、衆議院法制局と参議院法制局として存在する。内閣法制局と議院法制局はあまり仲がよくないといわれてきた。工藤の話の端々にもそれがうかがわれる。

たとえば、法案の国会修正があった場合、それはもはや内閣法制局の手を離れ、議院法制局の担当となる。すると、その法案を提出した省庁が内閣法制局に、「〔議院法制局に一引用者〕意見を求められているんですが……」と意見照会にやってくる。

「衆・参の法制局から直に、こちらには、まず来ないですね。それは、私のほうも、またいろいろなことをやる時に、衆・参の法制局に問い合わせたり、お願いをしたりなどしない。これは、もうお互いに独立ですからね。だから、間に原省が立つということはあるわけです。」〈205頁〉

両者が直接話し合えば早そうなものだが、ここだけは立法府と行政府で厳しく一線が引かれている。また、議員立法の立案・審査は議院法制局の担当だが、その条文に「政令」と書かれた場合、それを根拠に書かれた政令を審査するのは内閣法制局である。内閣法制局としては、自ら審査していない法案に「政令」とは「なるべく書いて欲しくない」のである。「しかし、事項によっては、そう書かざるを得ないことがある。そうすると、当方としては衆・参の法制局に問い合わせることはしないで、原省に『どう書こうと思う

と、説明したのか』ということ、こっちが訊くということです。」〈205-206頁〉

その上で、インタビュアーに「両院の法制局と協議されたりということは、全く普段からないんですか」と問われて、工藤は「ないですね」と断言している〈206頁〉。意固地な感じさえる。

前述の常用漢字表ができた際の法制次長名の文書についても、「議院法制局には、まさか通知というわけにはいかない。議院法制局は当然、それを手に入れて、自分たちもそういうやり方をする」〈273頁〉とつれない言い方である。

実は、工藤は議院法制局とは因縁浅からぬ関係にある。1989年11月、野党が参院に提出した消費税廃止関連法案が臨時国会で議論を呼んだ。舞台は参院税制問題等に関する特別委員会である。

同法案には、政府に設置される「国民税制改革協議会」から、内閣と国会が報告を受けた時、「速やかに所要の措置を講ずるものとする」との文言があった。自民党はこれを「国会と内閣を拘束するもので憲法違反の恐れがある」と追及した。これを立案審査した参院法制局長が、国会でこの点の説明を求められたのである。中島一郎参院法制局長の見解は次のとおりであった。

「基本法案第八条二項の『所要の措置を講ずるものとする。』との文言は、しなければならぬとか、あるいは講じなければならぬという文言とは異なりまして、取り扱いの原則や方針を明らかにする表現であるというふうに理解をいたしております。したがって、内閣や国会を法的に拘束するものとは考えておりません。」<sup>(39)</sup>

しかし、質疑者である宮澤弘参院議員（自民党）は納得せず、「内閣の法制局の意見を聞いたらどうかという考えもございます」と委員長に要請した。

理事会での協議を経て、その後の特別委員会で、当時長官であった工藤が参考意見を述べることになった。

『『講ずるものとする。』と、こういうことですが、その文言の解釈につきましては（中略）政府の附属機関が内閣全体の意思決定を拘束する結果になる場合もあると、さらには、憲法に定める国権の最高機関であり国の唯一の立法機関である、こういうふうに定めておりますその国会の権能を侵すとも読まれるのでありまして、私の知る限りでは、このような立法例はございませんし、また今日の憲法を頂点とする法体系の中では適当ではないのではないかと、かように考えております。』<sup>(40)</sup>

このように工藤は、参院法制局長の見解とは正反対の発言をしたのである。そして、この法案は工藤の見解に従って大きく改められた。工藤に憲法上「適当でない」とまで言われた参院法制局には、強い屈辱感が残ることになった。内閣法制局の幹部が、『もう許してくれ』と言っているのに参院法制局は許してくれない」とぼやくほどである<sup>(41)</sup>。

### 【技官のカベ】

2005年に、日本道路公団発注の鋼鉄製橋梁工事の談合事件が発覚した。実はこれは技官の犯罪である。公団現役時代の「技官の大物」が橋梁メーカーに天下って受注調整を取り仕切り、技官上がりの公団副総裁がそれを手助けするという構図である。「談合はメーカーに質の良い橋を造らせるため」との仕切り役の供述は、いかにも技官らしい。道路公団のみならず、各省庁で技官はそれぞれ「独立王国」をつくり、人事、予算、権限、そして天下り先をがっちり押さえている。そこは事務官にとって不可侵の領域なのである<sup>(42)</sup>。

旧運輸省でも、技官の「独立王国」は権勢を誇っていた。ある運輸事務官

OBの次の嘆きがそれを証明している。

「運輸省は技官が強すぎるというか、事務系が弱すぎるというか、ともかく技官の行政領域の改革は容易ではない。／たとえば港湾局は膨大な公共事業予算を持っているが、私たちが運輸省全体の予算不足を補うために“少しなんとかならないか”と持ちかけても絶対に応じてくれなかった。」<sup>(44)</sup>

このような港湾技官が、他省庁の立案した法案の折衝の場に出てくるとどうなるか。工藤が紹介しているのは、1968年の工場立地適正化法案の例である。当時、工藤は通産省企業局立地公害部立地指導課長として、この法案をめぐる関係省庁と折衝した。「臨海工業」を謳う運輸省港湾局の技官ともすり合わせをする必要があった。

「港湾系の方は『絶対に』と言っていいくらい壁が厚かったですね（笑）。さっきお話しした建設省への協議条項みたいなものが出て来ると、途端に大変な拒否反応で、『この線から中は不可侵です』というような、不可侵と潜在主権との間に入って……（笑）」〈74頁〉

結局、工場立地適正化法案は、この港湾局との交渉をはじめ各省調整は不調に終わり、流れてしまう。

また、技官のカベの高さはオーラル・ヒストリアン位かせでもある。その第一人者御厨貴はこう打ち明ける。

『文官には口出しをさせない。われわれ技術屋にしかわからぬ世界なのだ』という自負心のもとで展開する閉鎖社会である。何を聞かれても、

ある言い方でいわなければいけないとされているレベルでしか語らない。」  
「しばらく前までオーラル・ヒストリーを嫌う官庁があった。彼らの拒絶の理由は、まさに『同郷人』相手になければ語れず、『同郷人』でなければ理解できるはずはないというものであった。先述した技術官僚の世界がそうだった。」<sup>(44)</sup>

ところで、法案にはきわめて技術的かつ専門的な事柄を規定したものもある。しかし、それを審査する参事官は事務官ばかりである。技術的にわからない場合、どうするのか。これもかねがね私は疑問に思っていた。工藤は、計量法を例にそれに答えている。

「ある程度理解できるまでは、根掘り葉掘り訊きますよ。でも、こちらにもある限度がありますから、そこから先は、もうとても駄目。例えば、計量法という法律があります。これは、メートルとか単位が決まっているわけですね。この定義が、ものすごく難しいんですよ。(中略) そうすると、あの当時ですと、計量研究所というところから専門の大先生に来てもらって、説明を聞く。そうすると、本当の大先生というのは、素人にも分かるように説明してくれますね。なまじっかな事務官のよく分かった人とか、技官のなまじっかな人の説明は、難しくても難しくても、分からないけれど……。」〈148頁〉

本物の専門家はジャーゴンを用いることに禁欲的なのであろう。いずれにせよ、法案はここまで妥協なく精査されているのである。法律文の一語一語に、参事官の魂が乗り移っているような気にさせられる。

## むすびにかえて

### 【オーラル・ヒストリーの臨場感】

内閣法制局の現場をここまで活写したのは、工藤オーラルがはじめてといっ  
てよい。参事官が執務する部屋の机の配置など、当事者でなければとてもわ  
からない。そして、この物理的配置が参事官の気質まで規定していたのであ  
る。また、閣議で長官自らが書類を持って回ったり、本会議場で協議する与  
野党理事の輪の外から叫んだり、というシーンを想像すると苦笑を禁じ得な  
い。これらの臨場感はオーラル・ヒストリーならではのものである。

一方で、工藤の「政治」への不満は、退職後にしてようやく口にできた内  
閣法制局内の本音である。これを拾えたことは、内閣法制局の立場を理解す  
るのにおおいに役立つ。たとえば、「法匪」さらには「内閣法制局こそ違憲  
である」とまで批判される<sup>(45)</sup>が、そういう状況に追い込んだ責任は実は  
「政治」の怠慢にこそあるのだ。

そもそもオーラル・ヒストリーとは「相手の認識のそのままの記述」であ  
る。「まずは黙って聞く」ことが基本だともいう<sup>(46)</sup>。その観点からすれば、  
工藤があえて語っていないことや、すらっと流している箇所にも相当な含意  
がある。すでに指摘したように、たとえばPKO協力法案をめぐるのは、む  
しろ石原信雄のほうに雄弁に語っている。本人以外の証言などでクロスチェ  
ックをかけ「沈黙」の意味を考察すれば、また異質の臨場感が味わえるに違  
ない。

幸い、内閣法制局に関しては、御厨らが「元法制局長官クラスのインタビュー  
をずっと積み重ねて行く」とのことである<sup>(47)</sup>。岸信介のオーラル・ヒスト  
リーなどを手掛けた原彬久は、「正史」「通説」ではわかり得ない「歴史を動  
かしている真の力、歴史を動かしている本当の事象は何か、ということを教



えてくれる一つの力がオーラル・ヒストリーから出てきます」と主張する<sup>(48)</sup>。内閣法制局の法令案審議録の国立公文書館への移管も、戦後直後から1973年分まで進んでいる<sup>(49)</sup>。それを利用して、オーラル・ヒストリーを資料的に検証することも可能になっている。

オーラル・ヒストリーをテコとした、内閣法制局研究の一層の進展が期待できよう。

《注》

- (1) 入手にあたっては、金井利之東京大学大学院法学政治学研究科・法学部助教授に格別のご配慮をいただいた。記して謝したい。また、御厨貴東大先端科学技術研究センター教授が主宰する第3回オーラル・ヒストリークリティークの会(2005年12月3日)では、本稿に基づく報告の機会を与えていただき、有益なコメントを賜った。
- (2) これについては、拙稿「戦前期法制局研究序説」明治大学『政経論叢』69巻2・3号(2000年)155-159頁。
- (3) いずれも元内閣法制局長官である佐藤達夫および高辻正己は、その理由を次のように述べている。「参事官には、各省又は司法部内における実務の経験をもち、法律家的素養のある、なるべく若い人を採用することにしている。」佐藤達夫「法律が生まれるまで」『法律時報』1953年1月号、47頁。「内閣法制局参事官は…通常、行政、司法の実務をおおむね一〇年以上経験した、法律及び実務についての知識も経験も豊かな者から任命されることになっている。」高辻正己「内閣法制局のあらまし」『時の法令』1968年8月3日号、38-39頁。
- (4) 「内閣法制局——大蔵省主計局と並ぶ別格官僚機構」『選択』1991年4月号、128頁。
- (5) 久保田勇夫『役人道入門』(中央公論新社、2002年)189頁。
- (6) 林雄介『霞ヶ関の掟 官僚の舞台裏』(日本文芸社、2003年)184-185頁。
- (7) 「内閣法制局 実像と虚像(3)」『読売新聞』1997年7月28日付。
- (8) 竹内勉「法制局時代の思い出」内閣法制局百年史編集委員会『内閣法制局の回想』(内閣法制局、1985年)343頁。
- (9) 前掲「内閣法制局 実像と虚像(3)」
- (10) 内閣法制局百年史編集委員会『内閣法制局百年史』(内閣法制局、1985年)223頁。
- (11) 早坂茂三『宰相の器』(集英社文庫、1996年)21-22頁。

- (12) 久保田, 前掲書, 73 頁。
- (13) 石原信雄〔インタビュー・構成 御厨貴/渡邊昭夫〕『首相官邸の決断』(中央公論社, 1997 年) 76 頁。
- (14) 同上, 96 頁。
- (15) 前掲『内閣法制局の回想』362-363 頁。
- (16) 井山嗣夫「立法過程の一事例研究」『北大法学論集』32 巻 2 号 (1981 年) 215 頁。
- (17) 拙著『立法の中核 知られざる官庁・新内閣法制局』(五月書房, 2002 年) 134-135 頁。現在の参事官ポストの配分は、以下のとおり(部長, 兼任者を除く。検事併任者を含む)。法務(検事併任者)6 名, 財務省 3 名, 総務省(旧自治省枠)2 名, 総務省(旧郵政省枠)2 名, 厚労省(旧厚生省枠)2 名, 厚労省(旧労働省枠)1 名, 外務省 2 名, 農水省 2 名, 経産省 2 名, 国交省(旧建設省枠)1 名, 国交省(旧運輸省枠)1 名, 文科省 1 名, 警察庁 1 名。
- (18) 衆院予算委員会, 1998 年 12 月 7 日。
- (19) 旧文部省が参事官ポストを得たのは, 1991 年 6 月 11 日付で素川富司が就いたのが最初であり, それ以降, 1 ポストを維持している。
- (20) 御厨貴「機振法イメージの政治史的意味」北岡伸一・御厨貴編『戦争・復興・発展』(東大出版会, 2000 年) 301 頁。
- (21) 同上, 325 頁。
- (22) 小松国男。内閣法制局参事官在任: 1966 年 7 月 1 日~1969 年 10 月 6 日。
- (23) 工藤より約 1 年遅れて, 1970 年 12 月 1 日に旧通産事務官から内閣法制局参事官に着任した杉山弘は, 1975 年 7 月 28 日付で原省に復帰した。
- (24) 「〔総務主幹は一引用者〕各省の官房長に相当する官職ですが, 総数七十数名の小世帯であり, 他省庁との折衝事が多くあるわけではないから, その官職自体は閑職であり, 部長職への待機ポストといえるものでした。」大森政輔「私の職務報告(1)」『法の苑』37 号 (2001 年) 3 頁。なお, この連載記事はその後, 同『二〇世紀末期の霞ヶ関・永田町』(日本加除出版, 2005 年) に収められた。
- (25) 第一部司法制度改革法制室長および第一部憲法資料調査室長(いずれも参事官)としての併任を含む。外山秀行(総務主幹在任: 2003 年 7 月 8 日~2005 年 7 月 19 日)は第四部参事官も兼務していた。
- (26) 前掲『内閣法制局百年史』307-308 頁。
- (27) 同上, 308 頁。
- (28) 大森, 前掲「報告」2 頁。
- (29) 1975 年 8 月のクアラルンプール事件(日本赤軍によるクアラルンプールの

アメリカ大使館等の占拠)に際しては、日本政府は「超法規的措置」として新左翼活動家の釈放に応じた。ダッカ事件(パリ発羽田行きの日航機を日本赤軍がハイジャックし、ダッカに強行着陸させ、乗員・乗客を人質に服役中のメンバーの釈放などを要求した事件)については、「超実定法的措置」との見解をとった。当時の真田秀夫内閣法制局長官は、「超法規と言うと、まさに法規を超えて、無法状態で何かやったように思われるが、そうじゃないんだ。確かに、実定法にはないかもしれない。しかし、そこには緊急避難という法理があるはずで、『非常時には、非常事態に応じた法理が働く』という、緊急避難の論理の一つの姿なんだ。だから、超法規ではなくて、超実定法なんだ」(231頁)と主張したという。

- (30) 佐藤達夫長官が7年半、後任の林修三長官が9年11か月、さらに後任の高辻正己長官が7年8か月と長期在任者が続いていた。高辻のあとを襲った吉國は4年で退任し、それ以降は長官在任期間の目安がほぼ3年となった。
- (31) ただし、国語審議会の後身である現在の文化審議会国語分科会には、内閣法制局から委員は入っていない。
- (32) 法務省からの出向者は法務省のプロパーではなく、判事が検事に転官してのち内閣法制局参事官に転じた者である。これについては、拙著『日本司法の逆説』(五月書房、2005年)94-97頁。
- (33) 「自衛隊法100条の5 長官は、国の機関から依頼があつた場合には、自衛隊の任務遂行に支障を生じない限度において、航空機による国資、内閣総理大臣その他政令で定める者(次項において「国資等」という。)の輸送を行うことができる。」当時の国会質疑では、「その他政令で定める者」の範囲が大きな争点となった。拙稿「内閣法制局——その制度的権力への接近」『政経論叢』65巻5・6号(1997年)229-233頁、および拙稿「内閣法制局による法案審査過程」『政経論叢』72巻6号(2004年)278-280頁。
- (34) 『朝日新聞』1991年1月22日付、1月31日付。および「工藤法制局長官の苦しい答弁『明快』から『複雑怪奇』への事情」『AERA』1991年3月5日号、20頁。
- (35) たとえば、当時の新聞報道から拾うと、1990年10月12日夜、加藤六月政調会長は首相官邸で海部首相に対して、「内閣法制局長官を辞めさせてしまえ」とまで発言している(『朝日新聞』1990年10月20日付)。年が明けて、1991年1月18日夜には、自民党首脳が「内閣法制局幹部が自衛隊機派遣に首をかきげているらしいが、首をかきげるくらいならば、首を切ってしまえばいい」と述べた(『同』1991年1月19日付)。さらに、『朝日新聞』1991年7月28日付は、「法制局長官は閣僚でなく、幕僚にすぎないのだから、気に入らなけれ

『工藤敦夫オーラル・ヒストリー』を読む

ば罷免すればいいんだ」との三塚派幹部の声を報じている。

- (36) 後藤田正晴『情と理』〈上〉(講談社, 1998年) 290-291頁。
- (37) 同上, 292頁。
- (38) 石原信雄は自身のオーラル・ヒストリーの際に、官房副長官と内閣法制局長官の関係を尋ねられて、こう答えている。「それは対等の関係ではなく(中略)内閣法制局長官は、内閣に対して法制意見を述べる機関ですから、格が高いわけです。官房副長官とは対等以上のものなわけです。」しかし、それに加えて石原は、「実際はね、役人の世界の話ですから、法制局長官よりも私のほうが年次が上でしたからね」と、実際には格よりも年次がものを言う「役人の世界」のカルチャーを明らかにしている。石原, 前掲書, 97頁。
- (39) 参院税制問題等に関する特別委, 1989年11月16日。
- (40) 参院税制問題等に関する特別委, 1989年11月20日。
- (41) 「内閣法制局 実像と虚像5」『読売新聞』1997年7月30日付。
- (42) 技官の「生態」については、拙著『官僚技官』(五月書房, 2002年)第2章を参照のこと。
- (43) 生田忠秀『ドキュメント官僚の深層』(ダイヤモンド社, 1996年)141頁。
- (44) 御厨貴『オーラル・ヒストリー』(中公新書, 2002年)40,169頁。
- (45) たとえば、近年の論考を挙げれば、中曽根康弘〔聞き手 大島信三〕「『集団的自衛権』を認めない内閣法制局は法匪である」『正論』2002年6月号, 櫻井よし子・竹中平蔵「内閣法制局こそ違憲である」『Voice』2001年5月号。
- (46) 御厨, 前掲書, 31,138頁。
- (47) 御厨貴「オーラルヒストリーと日本政治研究」『日本政治研究』2巻2号(2005年)127頁。
- (48) 原彬久・大嶽秀夫・御厨貴「オーラルヒストリー鼎談」日本政治学会編『オーラルヒストリー 年報政治学2004』(2005年)7頁。
- (49) もちろん、これ以後の文書も情報公開法に基づく行政文書開示請求書により開示を請求できる。ただし、どこまで開示するかは、実際にはその行政機関の裁量に左右される。